联 合 国 S/2021/559



安全理事会

Distr.: General
11 June 2021
Chinese
Original: English

联合国海地综合办事处

秘书长的报告

一. 导言

1. 本报告是根据安全理事会第 2547 (2020)号决议提交的，安理会在该决议中根据安理会第 2476 (2019)号决议将联合国海地综合办事处(联海综合办)的任务期限延长至 2021 年 10 月 15 日。安理会在后项决议中设立联海综合办，并请秘书长每 120 天报告该决议的执行情况。本报告阐述我上次报告(S/2021/133)以来出现的重大事态发展，并介绍联海综合办任务的最新执行情况。

2. 鉴于 2019 冠状病毒病(COVID-19)病例出现激增，5 月 22 日海地政府宣布进入为期八天的卫生紧急状态，并确认存在与传播增加有关的两种病毒变种。5 月 31 日，政府宣布将紧急状态延长 15 天。海地具有通过疫苗全球获取机制获得免费疫苗的资格，3 月中旬以来，该机制为海地大约 3%的人口分配了足够的疫苗剂量。截至 5 月中旬，政府已经接受首批疫苗剂量，并正在完成疫苗进口的重要准备工作。

3. 联海综合办继续与联合国国家工作队合作，加强减少社区暴力、司法、支持海地国家警察、人权、选举、保持和平等优先领域的工作。联海综合办和国家工作队继续通过称作“联合国一体化计划”的综合战略框架协调开展工作，确保联合国重点支持海地机构应对和平、稳定和可持续发展的挑战，推进履行《2030 年议程》中作出的承诺。

二. 政治问题和善政(基准 1)

4. 由于卫生紧急状态延长，6 月 7 日临时选举委员会决定无限期推迟宪法全民投票。在达成最低限度政治共识的持续努力没有取得实质性突破的情况下，以技术可行和包容的方式举行宪法全民投票以及议会、地方和总统选举依然存在挑战。许多利益攸关方强调必须就 2021 年举行自由、公平和透明的选举达成政治协议，





但截至目前各种调解努力，包括宗教间平台的调解努力仍未取得进展。4 月 14 日约瑟夫·茹特总理辞去职务，进一步表明海地当前的政治局势动荡不安。外交部长克洛德·约瑟夫临时继位，并负责在 30 天内组建新政府。5 月 14 日，约瑟夫的任命延长了 30 天。

5. 与此同时，海地安全局势呈现绑架事件大幅增加的特点，2021 年头四个月报告发生 171 起绑架事件，影响海地社会的各个方面，人们普遍处于焦虑状态。当局打击犯罪成效不大，3 月警察在太子港都市区的海滨棚户区迪乌村行动失败，进一步打击了海地民众对国家保证公共安全能力的信心。

6. 2 月 7 日，反对派要求若弗内尔·莫伊兹总统离职的呼吁和示威达到高潮，他们声称总统任期已经届满。当天清晨，警方逮捕并拘留了 20 名被指称的“政变策划者”，其中包括最高法院的一名法官。次日，又有一名最高法院法官任命自己为“过渡总统”，使紧张局势进一步加剧。2 月抗议活动持续不断，许多反对派和民间社会团体坚持要求总统下台。

7. 3 月，海地为在 3 月 12 日迪乌村警察行动中遭伏击遇害的警察举行了为期三天的全国哀悼活动。时任总理茹特先生将行动的惨烈失败归咎于情报收集出现战略错误和战术后援部署出现延误。

8. 3 月 28 日至 30 日，海地举行多次抗议示威，纪念《1987 年海地宪法》三十四周年。示威者谴责政府企图以全民投票取代宪法，继续要求总统下台和建立过渡政府，以实施治理、进行经济改革并组织选举。

9. 在此背景下，政党、宗教团体、民间社会组织、国外侨民社团和私营部门争取主要利益攸关方进行参与的努力，没有就未来达成政治共识取得进展。3 月下旬，宗教间平台“宗教促和平”提议通过调解进行谈判，并邀请联海综合办作为五名国际观察员之一参加。虽然少数反对派代表和其他行为体表示愿意参加，但反对派中的其他派别公开表示拒绝，他们质疑平台的公正性，并再次要求组建过渡政府和总统离职。考虑到明显缺乏支持，4 月 12 日宗教促和平平台收回了这项提议。

10. 尽管如此，几个利益攸关方决心达成一项能够推进选举日程的政治协议，继续就可能达成的协议的重要内容提出意见。他们提出的建议包括重组临时选举委员会和独立协商委员会，撤销最近发布的几项有争议的总统令，评估由国家身份查验办公室管理的公民身份证的制作和分发过程，任命民族团结政府。

11. 3 月 17 日，美洲国家组织常设理事会通过决议，表示愿意进行斡旋，促进对话，实现自由和公平选举。4 月 28 日，临时总理致函美洲国家组织秘书长，欢迎拟议的斡旋支持，以促进国家利益攸关方对话，达成一项政治协议，在 2021 年组织宪法全民投票和全国选举。6 月 8 日，美洲国家组织派出斡旋团，推动以举行自由公正选举为目标的对话。

12. 宪法改革倡议仍然是海地政界的重大分歧，也是反对派的主要争议议题。在审查和分析《宪法》并与专题专家举行协商后，2 月 2 日独立协商委员会提交了

新的《宪法》草案。委员会表示，草案提出了合理的选举进程、由普选产生总统和副总统的总统制、一院制议会以及精简的地方政府结构。然而，国家重要部门的一些利益攸关方对此持反对态度，一些人对总统权力大肆扩张以及总统和内阁成员离任后豁免权增加表示关切。提出的主要意见是，如果不达成政治协议，宪法草案就无合法性可言，并且委员会在试图减少议会权力方面走得太远。目前，一些行为体认为议会权力过大，是局势动荡的根源所在。

13. 委员会随后与主要利益攸关方(包括妇女、青年、残疾人、社区和宗教领袖、私营部门、侨社成员、工会、前总统和前总理)就宪法草案进行协商的日程被严重推迟，全国十个省中仅有三个(西部、大湾和中部)举办了活动。但是，监察员办公室同时组织了跨部门协商，与太子港(西部省)、和平港(西北省)、利贝泰堡(东北省)和安什(中部省)的受众进行了接触。与此同时，各利益攸关方团体也采取些许临时举措，组织公共和在线活动，就拟议宪法展开讨论。在正式协商过程中，民间社会和政治人物以缺乏政治共识为由纷纷脱离进程，并对委员会的独立性和包容性提出质疑。执政党海地光头党领袖呼吁总统放弃这一举措，其理由一是政治需要，二是发放国民身份证技术上存在难度。

14. 尽管如此，5 月 19 日公布了拟议宪法第二稿。委员会注意到，第二稿考虑到了协商期间直接从超过 1 550 人收到的对初稿提出的意见，以及包括妇女、青年和残疾人团体在内的 150 多个组织提出的其他意见。委员会强调了第二稿的修改内容，特别是拟议宪法法院的组成、当选官员豁免减少(高等法院将对其行为追究责任)以及设立选举法庭处理选举案件。

15. 在就宪法草案进行协商的同时，对 1 月 7 日临时选举委员会公布的选举时间安排进行了修改。为了给选民登记留出更多时间，临时选举委员会于 2 月下旬将宪法全民投票的登记期限再次延长两个月至 4 月 26 日，投票也首次从 4 月 25 日推迟到 6 月 27 日。如果新宪法未获通过，总统、议会和地方选举将推迟一周至 9 月 26 日举行，第二轮选举定于 11 月 21 日举行。

16. 4 月 26 日，临时选举委员会宪法全民投票选民名单截止，大约 440 万达到选举年龄的海地民众进行了登记。无法领取身份证的人，如果持有任何其他有效的官方照片身份证，将被允许投票。海外选民第一次能够在领事馆进行登记，但由于技术条件有限，仅多米尼加共和国和美利坚合众国的侨民进行了登记。正在为登记的侨民制定明确的投票程序。

17. 政府克服资金紧张问题，在各种媒体平台加紧开展提高认识运动，动员海地民众包括海外侨民参加全民投票。但是，由于规划和执行滞后以及对临时选举委员会拨款较晚，选举筹备工作，包括地区和市政选举办公室设立以及投票中心评估被迫推迟较长时间。拨款没有及时到位，还使临时选举委员会无法开展必要工作，使作为太子港都市区和其他九个区储存选举材料的后勤中心不能及时投入运作。此外，最近数周反对全民投票的呼声日益高涨。一些主要人物煽动暴力的言论尤其令人关切。

18. 应海地政府请求，联合国开发计划署(开发署)和联合国项目事务署(项目署)通过采购选举材料和后勤筹备工作提供了技术和业务支持。为此设立了开发署管理的篮子基金，截至目前政府已向基金捐款 3 300 万美元。这些资金将能完全支付全民投票的费用和随后部分的选举筹备工作。

19. 海地国家警察协调的选举安全联合小组起步缓慢，目前正在与临时选举委员会、联合国及其他国家和国际伙伴联合开展工作。联合小组每周召集会议，为 1 559 个投票中心的安全制定综合计划，并与项目署密切协调，对投票中心以及选举材料和资产后勤中心进行联合风险评估。此外，一个价值 150 万美元的建设和平基金项目通过联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和开发署提供援助，防止选举期间发生针对妇女的暴力。选举安全计划进一步要求全面调动国家警察，确保选举进程的安全。按照以往的选举周期，临时选举委员会将招聘 7 000 名临时安保人员，为其提供装备和资金，国家警察将为其组织培训。此外，海地武装部队将结合安全计划对国家警察进行补充，为少数后勤和行动地点提供周边安全。

三. 减少社区暴力(基准 2)

20. 国家为解决犯罪和武装团伙暴力问题而采取的措施成效甚微，因此民众对安全状况恶化的看法进一步加深。2 月 25 日克鲁瓦德布凯发生重大越狱事件，3 月 12 日迪乌村警察行动失败，3 月 31 日至 4 月 1 日贝莱尔发生帮派袭击，这几起重大事件突出表明，太子港都市区缺乏恢复和维持秩序的能力。

21. 几项安全指标飙升也加剧了不安全感。2021 年头四个月，绑架增加了 36%，报告发生绑架事件 171 起，而 2020 年后四个月为 110 起。这一令人震惊的趋势，包括 4 月 11 日发生的包括 7 名海地和法国神职人员在内的大约 10 人遭到绑架事件，使民众产生挫折感，并促使天主教会以及教育和私营部门举行全国停工抗议。蓄意谋杀案件增加了 17%，1 月到 4 月报告案件 525 起，而 2020 年最后四个月为 436 起。值得注意的是，帮派对警察的报复行动不断加剧，造成警察 18 人死亡，35 人受伤。海地国家警察记录的骑摩托车普通罪犯以及针对银行客户和当地企业家的武装团伙实施的武装抢劫有所增加。与前四个月相比，内乱事件增加了 30%，1 月至 4 月记录事件 486 起，其中 410 起为非和平事件。1 月至 4 月，国家卫生系统报告的性别暴力事件增加了 19%，而警方记录的报告强奸案件下降了 44%，从 56 起减少到 39 起。

22. 国家警察最高委员会逐步采取多项措施，解决不断升级的公共安全问题。这些措施包括加强银行交易控制以冻结犯罪团伙的金融资产，加强主要港口的警察海关联合检查，加强对私营安保公司的监督以制止武器贩运等。为制止绑架事件发生，作为最高委员会主席的前总理茹特先生发布命令，禁止非政府或外交牌照车辆使用有色玻璃，国家警察局临时局长成立了打击绑架工作队，并开通了绑架事件举报热线。各方普遍认为，这些措施是临时应对措施，没有融入全面的公共安全计划。

23. 在此背景下，总统要求联合国增加援助，解决犯罪和暴力不断增加造成严峻的社会经济局势日益恶化的问题。为此，5 月部署了联合国高级警务顾问小组，通过增加提供专长，加强警察在打击帮派和减少暴力战略方面的情报和调查能力。

24. 4 月初，时任总理组织成立了第一个部际减少社区暴力国家战略草案工作队，责成工作队完成战略，根据国家优先事项立即制定帮派暴力综合对策，如有必要对现有的项目优先事项作出调整。工作队最晚将在 6 月底向总理办公室汇报工作。同时，全国解除武装、复员和重返社会委员会征求了受帮派影响街区的妇女社区组织对战略草案的意见，以期为工作队的工作提供信息，并从一开始就把妇女纳入减少社区暴力方案，加强妇女在建设和平中的作用。这项工作的第一步就是要确定方案的社区领导、参与者和受益者。

25. 与此同时，司法和公共安全部领导的工作队完成了对武器和弹药法草案的审查，这是建设和平基金武器弹药管理项目的一部分，项目由开发署实施，联海综合办和联合国和平、裁军与发展拉丁美洲区域中心提供支持。政府还要求联合国裁军研究所在海地牵头进行武器弹药管理基线评估，以便根据加勒比共同体制定的《到 2030 年以可持续方式执行加勒比武器和弹药非法扩散优先行动路线图》，为起草国家行动计划提供信息。

26. 建设和平基金减少社区暴力项目的筹备工作继续进行，将绘制社区平台图，以加大对受帮派影响地区的长期社会经济发展的支持。项目署、开发署、联海综合办和联合国人口基金与执行伙伴、社区代表和国家机构召开协调会议，阐明在脆弱的太子港马蒂桑和拉萨琳社区采取行动的共同战略愿景。

27. 建设和平基金还批准了 2021 年预防暴力、管理冲突、加强对话、打击性别暴力新项目。项目预算 150 万美元将由开发署和妇女署与联海综合办密切合作使用。根据安全理事会第 1325(2000)号决议，聚光灯倡议还与妇女和平与人道主义基金合作，为从事预防和应对暴力侵害妇女女童行为工作的民间社会组织划拨机构和方案资金 120 万美元。

四. 安全和法治(基准 3)

28. 海地刑事司法系统在关键优先事项方面进展不大，在 2 月 7 日据称的政变企图之后，法官协会呼吁举行无限期罢工，使减少长期审前羁押工作陷入停顿。在逮捕包括一名最高法院法官在内的一批被指控的政变策划者后，总统于 2 月 8 日和 11 日发布行政命令，分别解除了三名最高法院法官的职务，任命了接替他们的新法官。但是，总统没有遵守要求议会就此举行会议的宪法程序。2 月 9 日，一名参与被捕者听证会的法庭书记员也被解职。这些措施促使四个法官协会于 2 月 15 日发动罢工，抗议司法机构缺乏独立性，要求撤销行政命令和法庭书记员复职。司法人员、民间社会和一些国际伙伴对这些措施提出批评，认为这是破坏司法之举。

29. 经监察员办公室调解，司法部门和行政部门消除了一些分歧，于 4 月 19 日宣布结束罢工。然而，罢工使资源不足、人满为患的海地监狱系统更加紧张，截

至 5 月 19 日，监狱系统共关押 11 594 名囚犯(包括 460 名妇女、234 名男童和 24 名女童；监狱占用率达到 339%)。其中，82%的囚犯正在等待审判，比上个报告期增加 2%。在被关押人数上升的同时，监狱看守人数却连续下降。目前共有狱警 1 166 名，狱警和囚犯的比例为 1:10。

30. 2 月 25 日，克鲁瓦德布凯监狱发生戏剧性的越狱事件，造成监狱长和 29 名囚犯死亡，400 多名囚犯越狱，但有 68 人被重新抓获。国家当局在联合国等国际伙伴以及财政和技术伙伴司法和法治部门监狱工作组成员的协助下，正在制定资源调动战略计划，为改善监狱条件提供支持。

31. 1 月举办了审前羁押问题全国讲习班，此后司法和公共安全部审查了国家战略，并于 4 月成立了监狱过度拥挤问题监测委员会。在我的特别代表兼联海综合办主任的倡导下，根据 2018 年法律援助法于 5 月 5 日成立了法律援助理事会委员会。这将为最弱势群体获得免费法律援助提供便利，使海地各地的法律援助办公室逐步投入运作，并协助被拘留者出庭受审。

32. 司法部门的其他部分改革工作停滞不前。2020 年 6 月 24 日法令通过的新《刑法》和《刑事诉讼法》对拘留的替代办法作出了规定，有助于减少审前羁押和监狱过度拥挤。然而，10 个月后，司法和公共安全部仍未设立实施刑法改革的全国委员会。委员会成立之后，将负责在司法行为者中宣传守则，并进行相关的体制和立法改革。与此同时，在本报告所述期间，由于普遍的不安全和司法罢工，太子港和克鲁瓦德布凯两地的司法行为者协调论坛都没有举办。

33. 海地国家警察通过加强自身能力提供安全保障，改善行为和纪律，缓解机构内部的紧张关系。尽管海地面临严峻的安全局势，但由于高减员率，警察人数继续减少，每年约有 400 名警察因死亡、解雇和辞职而流失。由于财政困难和 COVID-19 疫情，已经两年没有进行征聘补充警力。海地国家警察领导最近恢复征聘，包括 133 名女性在内的 640 名学员于 2021 年 5 月 16 日开始为期 8 个月的基本培训，作为第 31 批学员晋升警官。这将有助于加强警察队伍。目前，海地有 14 958 名警察，包括 1 581 名女警(10.6%)，比我上次报告减少 48 人。但是，与人口规模相近的国家相比，海地的警民比率较低，而要提高这一比率，未来几年需要积极扩招警力。为进一步加强能力，警察对第 26 批晋升的 1 341 名现役警官(包括 178 名女警)进行了再培训，100 名警官(包括 8 名女性)在完成 6 个月培训后，于 5 月晋升警务督察。未来几个月，国家警察将为其他晋升人员进行类似的复习培训。

34. 海地国家警察总监察局继续在加强警察问责制和透明度方面发挥重要的监督作用。在选举规划中，联海综合办、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和开发署支持警方为公共秩序部门官员举办人权、道德和行为规则培训。总监察局年度报告认为，这些官员是警察行动中行为不当的主要肇事者。截至目前，包括 62 名女性在内的 554 名官员参加了方案。除检查和培训外，总监察局还在对抗议期间对记者等过度使用武力的指控进行几项调查。总监察局还在调查被指控的侵犯和践踏人权行为，特别是雅克梅勒(东南省)监狱官员对被监禁妇女的侵犯和践踏人权行为，以及在克鲁瓦德布凯监狱越狱期间的侵犯和践踏人权行为。

35. 国家警察内部继续发生严重不满情绪，机构凝聚力受到威胁，典型的例子就是“幽灵 509”团伙。该团伙由流氓和前警察组成，他们多次骑摩托车上街，卸下枪支子弹，造成恐慌和混乱。在 3 月 12 日警察遇害事件之后，该激进派别利用一些普通官员对机构领导日益增长的不满情绪，煽动更多的街头暴力和破坏事件。在这些动乱事件中，西部省的三个警察局遭到袭击，12 名被关押警察获释，两名警察被杀。事件发生后，海地国家警察临时总警监对高级领导班子进行了改组，以改善团队管理，并对“幽灵 509”采取了法律行动。已宣布该团伙为犯罪组织，并正在对几十名成员的各种罪行积极提起诉讼。

五. 人权(基准 4)

36. 海地当局始终没有能力保护人民免受武装团伙的暴力侵害，当局长期缺乏有效解决基本结构性侵犯人权问题的承诺，包括解决在拘留场所的侵犯人权问题，因此人权状况进一步恶化。自我上次报告以来，海地当局未采取有效行动追究日益增加的标志性案件的责任，特别是大拉文(2017 年)、拉萨琳(2018 年)和贝莱尔(2019 年)大屠杀，以及 2020 年 8 月蒙费里埃·多瓦尔谋杀案。

37. 联海综合办观察到侵犯人权案件增多，主要原因是绑架泛滥和帮派袭击增加。在 3 月发生的一起事件中，2010 年地震后在太子港都市区(西部省)建立的城市化流离失所点塔巴雷-伊萨的居民遭到帮派和土地掠夺者多次袭击，造成至少 4 名居民死亡，定居点内估计 80%的房屋被毁或损坏，2 496 人流离失所。同样，3 月 31 日和 4 月 1 日，G9 团伙联盟分子袭击了太子港的贝莱尔社区。居民们无人保护，他们报告说，国家警察明显缺位，在 2020 年和 2021 年对贝莱尔的至少 20 次帮派袭击中，国家警察没有一次赶赴现场，导致至少 407 个家庭流离失所。在 2 月 1 日至 5 月 31 日期间，联海综合办总共将 295 起涉嫌侵犯人权的事件归咎于帮派成员和身份不明的武装人员，包括 78 起杀人事件(1 名女童、5 名妇女、1 名男童和 71 名男子)，25 起受伤事件(2 名女童、4 名妇女、2 名男童和 17 名男子)，3 起强奸事件(2 名女童和 1 名妇女)，以及 149 起绑架事件(7 名女童、46 名妇女、8 名男童和 88 名男子)。

38. 在 2 月 25 日克鲁瓦德布凯监狱(西部省)的越狱事件中，在监狱大院内发现了四名死亡的被拘留者。目击者证词和事件发生后收集的报告显示，据称有多达 25 名逃跑的被拘留者被执法部门任意杀害，其中多人背部有枪伤。同时，联海综合办记录到雅克梅勒(东南省)监狱多达 25 名女性被拘留者受到虐待。

39. 人权高专办和联海综合办将在未来几周内发布联合公开报告，其中记录了海地整个惩戒系统的普遍拘留条件。在多个监狱和警察局，被剥夺自由者每天在拥挤不堪的牢房里关押长达 23 小时，牢房没有厕所，被拘留者几乎没有获得保健的机会，而且食物不足。例如，小戈阿沃(西部省)警察局有 193 名被拘留者，其中大多数人被审前拘留长达 5 年之久，平均每人只有 0.28 平方米的空间。根据联海综合办的记录，被拘留者的关押条件构成了酷刑或残忍、不人道和有辱人格的待遇。他们还经常受到体罚。联海综合办走访了其他几个拘留所，包括位于莱凯

(南部省)和海地角(北部省)的拘留所，那里的条件与其相似，位于太子港(西部省)的国家监狱也是如此，该监狱关押着海地三分之一的被拘留者。

40. 虽然当局对上述克鲁瓦德布凯监狱越狱事件和雅克梅勒监狱事件展开了调查，但仍未对执法官员侵犯人权的行为进行问责。在 2 月 1 日至 5 月 31 日期间，警察和惩戒人员被认定应对 238 起涉嫌侵犯人权的事件负责，这些事件造成 42 人死亡(3 名妇女和 39 名男子)和 85 人受伤(35 名妇女、2 名男童和 48 名男子)。在此期间，海地国家警察总监察局完成了 36 项调查，提出了 20 项制裁建议(16 项停职、1 项解雇和 3 项正式警告)。此外，有两起案件移交检察官办公室采取进一步司法行动。

41. 同样，在大拉文(2017 年)、拉萨琳(2018 年)和贝莱尔(2019 年)等标志性案件中，仍然存在系统性缺乏问责的问题。当局没有延长拉萨琳案调查法官的任期，而且几乎没有采取任何行动推动其他案件的进展。Jimmy Cherizier (别名“烧烤”)继续逍遥法外，而我上次报告中提到的 2020 年 8 月蒙费里埃•多瓦尔谋杀案的调查仍迟迟没有进展。联海综合办还记录了从 2 月 1 日至 5 月 31 日，国家监察员办公室、当地人权维护者、律师、法官和记者遭到 12 起攻击、威胁和恐吓(2 起针对妇女，8 起针对男子，2 起针对监察员办公室财产)。

42. 在大湾省，联海综合办的一项调查显示，在 2020 年性暴力和性别暴力受害者提交的 126 项投诉中，只对 46 项(36%)进行了司法调查，而且调查后都没有进行审判。在全国范围内，类似的情况可能也在发生。这些案件一般缺乏问责，导致民众普遍不信任司法系统和执法机构。为鼓励当局采取行动，联合国人口基金及其当地合作伙伴提供了多部门援助，包括为怀孕女童提供产前护理，以及减少污名化。此外，联合国国家工作队通过聚光灯倡议，对八个妇女权利倡导机构进行了数字法律服务工具培训，以着手向性暴力和性别暴力幸存者提供远程法律支助。聚光灯倡议还与海地歌手艾米琳•米歇尔合作，于 3 月 8 日举办了视频音乐会，以推广更好的社会规范。海地和国外超过 100 000 人观看了音乐会。

43. 海地移民回返工作继续进行，在 2 月 1 日至 4 月 30 日期间，有 7 870 人(299 名女童、304 名男童、1 246 名妇女和 6 021 名男子)返回海地。国际移民组织在向从北美洲、中美洲和南美洲回返移民提供重要援助和保护时，收到多项关于虐待和侵犯人权的指控，如在拘留所的虐待，以及违规没收移民的身份证件等财产的指控。

44. 民间社会组织继续倡导改善人权状况，并为人权事务委员会即将对海地进行的审查提交了三份报告。同时，2019-2021 年全国人权行动计划已得到部际人权委员会的认可，但仍待行政部门核准。行动计划包括海地批准《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》和《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。

45. 海地政府和人权高专办继续努力建立一个国家办事处，以支持当局解决长期存在的人权问题和加强公民空间问题。

六. 失业、青年和其他弱势群体(基准 5)

46. 海地社会政治、治理和经济挑战相互作用，继续助长不稳定，破坏宏观经济形势，阻碍劳动力市场发展，严重限制了青年和弱势群体的经济前景。在 2020 财年，全国国内生产总值估计收缩 3.7%，政府预计 2021 年经济将恢复增长，但前提是政治和安全局势明显改善。由于中央银行对外汇市场的几次干预，古德在 2020 年 9 月至 11 月期间稳步升值，但此后开始再次贬值，从 2020 年 12 月初的 65 古德跌至 2021 年 5 月底的 88.8 古德兑 1 美元。最近的数据表明，通货膨胀率随汇率发生变化，从 2020 年 8 月的 27.8%下降到 2021 年 3 月的 17.2%，然后又开始上升。为了应对宏观经济挑战，海地政府在 2020 年初与国际货币基金组织谈判了一项由工作人员监测的规划。然而，由于没有执行与治理有关的初始行动，该规划未获核准。尽管基金组织工作人员继续与当局合作，加强与采购有关的治理，并鼓励提高汇率灵活性，但进展还不足以重启谈判。

47. 面对不断恶化的宏观经济和安全环境，私营部门发展的条件也在恶化，预计还会有更多裁员。例如，2020 年，许多纺织厂综合体都进行了临时裁员，包括卡拉科尔工业园(东北省)，那里 36 家工厂雇用的劳动力减少了 25%至 30%，降至 52 291 人。最近，园区最大的雇主宣布将关闭其中一家工厂，又有 1 400 名工人失业，而另一家雇主正在计划逐步将业务转移到多米尼加共和国。广泛而言，海地的外国直接投资从 2018 年的 1.05 亿美元降至 2019 年的 7 500 万美元，鉴于海地国际竞争力指数排名一直很低，预计这一下降趋势将会持续发展。此外，为吸引日益稀缺的投资资金，激烈的全球和区域竞争将再度加剧。《2020 年世界投资报告》预测，2021 年全球外国直接投资将减少 5%至 10%。尽管过去几个月海地的经济形势颇为严峻，但如果政治和安全条件能使经济更加稳定，海地仍有很大潜力，在农业、旅游业和制造业实现经济多样化。

48. 不利的环境对海地家庭产生了很大负面影响。根据世界银行的预测，到 2021 年，海地近 60%人口的生活水平将处于或低于贫困线。联合国国家工作队为应对不断恶化的社会经济形势并实现其战略目标，在我的副特别代表兼驻地协调员和人道主义协调员的领导下，在报告期内围绕三个核心领域加大了工作力度：为青年、妇女和其他弱势群体创造就业机会；促进经济多样化；加强政府设计、实施国家政策框架并使之制度化的能力。

49. 在创造就业方面，国家工作队向数十名社会经济背景较差的青年提供培训，以阻止武装帮派的招募。到 4 月，由于太阳城(西部省)推出的一项举措，570 名受过培训的青年已有三分之二找到工作。在经济多样化方面，国家工作队和其他合作伙伴正在采取若干举措，扩大和支持生产机会。海地政府、美洲开发银行和联合国国家工作队之间发展农业和农林技术创新的伙伴关系，通过培训、提供更好的农业投入以及创造进入市场和开展电子商务的机会，提高了大约 800 户家庭和 22 个农民组织的能力。在南部省和大湾省，超过 2 431 名妇女组织成员获得支助，通过加强农业生产和提高生产力、农产品轻加工以及采用气候智能型农业最佳做法，提高了收入并实现收入多样化。另一项针对 1 000 名小规模生产农民的倡议

于 2021 年 1 月启动，旨在帮助他们在两省生产更多、质量更好的可可和面包果。所有倡议都要求至少有 40%的妇女受益者。

50. 国家社会保障和社会进步政策于 2020 年获得通过，此后政策推进工作继续进行。执行成本研究已经进入最后阶段，而在 2021 年第二季度，一个专家团将召集 7 个联合国实体，制定联合支持方案。然而，政策成功实施需要政府通过加强税收、减少免税和审查支出优先事项来提高国内收入。例如，每年边境未征收的税费仍造成巨大收入损失，估计在 1.84 亿美元至 4.4 亿美元之间。海地和多米尼加共和国的联合国国家工作队认识到包括税收在内的跨境问题与落实《2030 年议程》的相关性，并在当前两国关系加强的政治势头基础上，于 2021 年 3 月举行了联席会议。两个工作队正在与包括欧洲联盟在内的几个伙伴协调，合作制定共同工作方案，支持两国的对话与合作。此外，建设和平基金最近核准了一个新项目，旨在加强两国对话的空间，促进海地和多米尼加共和国在社区和机构层面开展合作。

七. 基本社会服务的提供和复原力(基准 6)

51. 随着社会政治和安全形势日益严峻，海地的人道主义状况在 2021 年继续恶化。目前，估计有 440 万人(占人口的 40%)需要人道主义援助，主要是人为危机不断累积的结果。从数字看，2016 年以来人数增长了 110%。人道主义危机不仅加剧粮食不安全，还对人力资本发展产生负面影响，因为危机限制了人们获得教育和保健服务的机会。

52. 根据 3 月出台的 2021-2022 年人道主义应急计划，需要为 2021 年提供 2.356 亿美元资金。计划的目标是满足 150 万人的需求，其中包括 130 万严重粮食不安全群体。计划的四个战略目标是：满足基本需求；保护受影响人口并为他们进行问责；加强灾害防备；最关键的是，通过着力于人道主义-发展-建设和平关系的运作，帮助海地从长期的人道主义环境过渡到发展环境。鉴于应急计划 2020 年和 2021 仅分别筹集到 33%和不足 25%的资金，宣传工作已经加强。

53. 为满足海地的基本需求并缓解粮食不安全状况，联合国国家工作队扩大了应急行动规模，2021 年为 900 000 人提供直接粮食援助，高于 2020 年的 252 710 人，并继续每天为 1 323 所学校的 234 984 名儿童提供热餐。此外，作为解决长期营养不良工作的一部分，在 2021 年 1 月至 3 月期间，向 8 000 名 6 至 59 个月大的儿童提供了一剂维生素 A。

54. 此外，联合国国家工作队正在与地方当局和人道主义伙伴合作，应对贝莱尔和塔巴雷伊萨暴力事件造成数千人流离失所的问题(见基准 4)。紧急需求包括基本人道主义援助、保护和协助重新安置。人们还对收容社区可能对境内流离失所者进行污名化表示关切。

55. 联合国国家工作队正在支持执行最近核准的国家风险和灾害行动计划。大湾省、西北省、南部省和阿蒂博尼特省的 27 个多风险社区应急计划已经设计完毕或处于最后设计阶段，涉及地动、干旱、洪水/气旋、地震和海啸风险的区域多风

险地图即将完成。飓风季节预计于 6 月开始，为此联合国国家工作队正在通过模拟演习和预先部署应急储备等活动支持政府的准备工作。考虑到 2021 年可能出现的情况，包括与飓风季、正在演变的社会政治局势、安全风险和 COVID-19 疫情有关的情况，联合国还在积极制定人道主义准入应急规划。

56. 鉴于海地人道主义需求越来越具长期性，联合国国家工作队及其合作伙伴正集中精力应用发展解决方案减少脆弱性和风险，加强社区复原力，从而减少人道主义需求。最值得注意的是，3 月通过了国家粮食安全、粮食主权和营养政策，为加强粮食生产并减少粮食援助需求从而建设复原力奠定了基础。这项联合国国家工作队耗时八年制定的政策，旨在通过解决农业部门衰落的根本原因实现范式转变。特别是，在政策的实施过程中将采取包容性办法，重视发展家庭农场，培养作为海地小规模农业贸易骨干的马丹萨拉式女企业家，实现可持续的经济转型。作为这些活动的前提，需开展对性别问题有敏感认识的共同风险分析，并有意识地关注解决系统性不稳定的结构性原因。这些活动有助于促进旨在增强国家工作队干预措施影响力的人道主义-发展-和平关系。

57. 在卫生方面，根据官方数字，截至 6 月 3 日，共有 15 058 例 COVID-19 确诊病例，包括 321 例死亡。最近，COVID-19 病例激增，政府于 5 月 14 日宣布检测到病毒的两个变种，这两个变种与传播增加有关。联合国和其他合作伙伴继续支持政府按照世界卫生组织 COVID-19 防控建议开展工作。

58. 2019 年 2 月初海地出现最后一例霍乱确诊病例，两年多来没有发生新的病例。2020 年，公共卫生和人口部报告了 83 例霍乱疑似病例，检测结果均为阴性。截至 2021 年 4 月 8 日，卫生部报告了 1 例霍乱疑似病例，检测结果为阴性。

八. 性剥削和性虐待

59. 中央紧急救济基金以及支助性剥削和性虐待受害人信托基金资助的两年期方案，正在努力满足因联合国工作人员和有关人员的性剥削或性虐待而出生的儿童的需要。基金和方案将使驻海地联合国系统能够继续为这些儿童提供卫生和教育支助，并为其母亲提供生计支助。外地受害人权利倡导者继续与监察员办公室合作，加强对海地性剥削或性虐待案件的报告，并指导受害者获得支助服务。联合国努力促进与前外地特派团人员有关的父子关系和子女抚养费索赔的司法工作，向母亲和海地有关国家当局提供重要文件和信息。

九. 意见

60. 联合国将继续跟进目前陷于停顿的宪法改革进程，并呼吁国家当局确保 2021 不再进一步推迟已经逾期的地方和议会选举以及总统选举。

61. 国家当局和相关利益攸关方必须全力达成共识推动上述选举，选举对促成海地期待已久的民主复兴至关重要，也是使海地走上政治稳定道路并为经济增长和可持续发展创造条件的关键。因此，我呼吁国家当局、各政党和民间社会

行为体展现必要的政治意愿，克服一己私利实现海地的未来。任何暴力、煽动暴力和仇恨言论都是不可容忍的。我的特别代表已准备在她任务范围内协助为达成共识创造条件。

62. 迪乌村悲剧应该成为改善海地安全状况的转折点。我敦促政府在两个减少社区暴力部际工作队取得的进展的基础上乘势而上，提供必要的资源和政治承诺，支持在预期的时间框架内核准和执行减少社区暴力国家战略草案。同样，政府应全力以赴，及时制定武器弹药管理国家行动计划。同样重要的是，政府(特别是国家解除武装、复员和重返社会委员会)应加强与社区和民间社会组织的关系，促进所有相关行为体之间更多、更有效地合作，重建受帮派影响的社区，重燃社区居民的希望。

63. 海地长期处于不安全状态，表明采取以执法为主的手段阻止帮派活动存在局限性。这也突出表明需要采取更全面的方法，解决暴力的根源。我谴责导致塔巴雷伊萨近 2 500 人流离失所的暴力犯罪，以及对贝莱尔居民的经常袭击。我对最近绑架事件连续发生表示遗憾，绑架加剧了海地人民的普遍不安全感。恶劣的帮派暴力和绑架事件持续发生，国家当局应对不力，警察首当其冲承受着公共安全的压力，表明政府打击不安全工作成效甚微。我呼吁海地当局加倍努力，采取必要措施，保护民众不受帮派暴力侵害，同时改善引发帮派活动的恶劣社会经济和政治环境。我并重申，国家当局必须追究利拉瓦和大拉文(2017 年)、拉萨琳(2018 年)和贝莱尔(2019 年和 2020 年)等标志性案件以及其他严重犯罪案件的责任。

64. 令我深感关切的是，审前羁押率居高不下且不断上升，监狱拥挤不堪，其主要原因是司法部门存在系统性缺陷。虽然新《刑法》和《刑事诉讼法》中有别于拘留的措施可以帮助解决这些问题，但这些法律的实施不仅需要充足资源和严格规划外，还需要强有力的政治承诺。这两部法律即将于 2022 年 6 月生效，我鼓励司法和公安部从速成立刑法改革法典执行委员会，以确保这两部法律获得通过。

65. 我鼓励当局立即采取措施，改善各地监狱系统的恶劣拘留条件。如果不通过正常运作的司法和监狱系统展现真正的政治意愿，监狱将继续深陷人满为患和资源匮乏的长期问题，这反过来又会对拘留条件和被拘留者的人权产生负面影响。

66. 为补充上述措施，须采取新的办法处理腐败并应对系统性挑战。在这方面，最近法律援助委员会理事会成立是一个积极发展，将为促进更平等地获得诉诸法律机会铺平道路，但前提是国家当局和司法利益攸关方共同努力，确保在地方迅速成立 11 个法律援助办公室。同样，聚光灯倡议有可能促成在解决暴力侵害妇女和女童问题方面的思想转变，并消除人们关于对此类行为有罪不罚让施害者逍遥法外的担忧。

67. 联合国高度重视消除海地的结构性和系统性障碍，为该国取得重大和切实进展创造条件，应对落实可持续发展目标的重大政治、人权和发展挑战。此外，令我感到鼓舞的是，政府、联合国和发展伙伴正在就如何提高发展实效和影响以及振兴现有援助协调框架展开讨论。在这方面，我希望即将举行的行动对话将有助于恢复政府、民众及发展行为体和伙伴之间的信任。行动对话是所有发展伙伴，

包括私营部门、民间社会成员和非政府组织参与的一系列讨论，旨在解决发展援助在海地影响甚微的根本原因。

68. 海地有许多优势，包括靠近主要市场并具备准入条件，劳动力年轻，海外侨民长期大量汇款，并拥有独特的历史和文化资产。因此，如果社会政治和安全条件改善，政府深入进行经济改革，推动经济回升，海地就有实现经济多样化并创造更多就业机会的真正潜力。海地应努力控制财政赤字，达到与国际货币基金组织重启谈判的标准。包括投资者在内的国际社会持续提供支助，将是克服海地结构性挑战的关键。

69. 鉴于主要是由人为危机造成的严峻人道主义局势，我呼吁国家当局履行保护最需要帮助群体的责任，并始终确保人道主义准入。我还呼吁国际社会填补人道主义资金缺口，以便向海地极其脆弱的 150 万人提供急需的援助。

70. 最后，我谨重申联合国对促进海地稳定和繁荣的承诺，并对我的海地问题特别代表海伦•马尔•拉利姆以及我的副特别代表兼驻地协调员和人道主义协调员布鲁诺•勒马奎斯以及驻海地全体联合国人员的奉献精神和不懈努力表示衷心感谢。